

O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura

Cilair Rodrigues de Abreu

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Leonor Moreira Câmara

Universidade de Brasília

Este artigo analisa o papel do orçamento público como instrumento da ação governamental para viabilizar a formulação de políticas públicas de infraestrutura. As alterações promovidas na gestão orçamentária para a execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) são o objeto empírico da pesquisa. Adota-se a perspectiva teórica do orçamento como uma instituição técnica e política. A narrativa analítica é o recurso metodológico aplicado para dar consistência factual à análise do episódio, por incorporar a história na contextualização político-institucional dos eventos da formulação do Programa. A pesquisa usou dados documentais e bibliográficos. Conclui-se que a amplitude das alterações no instrumento teve a intensidade compatível com a disposição de os governos promoverem as medidas politicamente aceitáveis pelas doutrinas hegemônicas nos mandatos presidenciais.

PALAVRAS-CHAVE: orçamento público; infraestrutura; política pública.

Presupuesto público como instrumento de la acción del gobierno: un análisis del uso del instrumento para posibilitar la formulación de política pública de desarrollo de la infraestructura

El objetivo de ese artículo es analizar el papel del presupuesto público como instrumento de acción gubernamental para posibilitar la formulación de políticas públicas de infraestructura. Los cambios realizados en la gestión presupuestaria para la implementación del Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), empezado en 2007, es el objeto empírico de la pesquisa. Se adopta la perspectiva teórica del presupuesto como una institución técnica y política. La narrativa analítica es el recurso metodológico utilizado para dar la consistencia factual al análisis, por agregar la historia en la contextualización político-institucional de los eventos de los diferentes procesos. Los datos usados en la pesquisa fueron documentales y bibliográficos. Se concluye que la amplitud de los cambios en el instrumento tuvo la

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121776>

Artigo recebido em 10 nov. 2013 e aceito em 22 ago. 2014.



intensidad técnica compatible con la disposición de los gobiernos en la promoción de medidas políticamente aceptables por las doctrinas hegemónicas en los mandatos gubernamentales.

PALABRAS CLAVE: presupuesto público; infraestrutura; política pública.

Public budget as an instrument of government action: an analysis of its redefinitions in the context of public policies of infrastructure

This paper aims to explain the role of the public budget as an instrument of the government for formulating infrastructure public policies in Brazil. The changes promoted in the budget management for the execution of the Growth Acceleration Program – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – are the empirical objects of analysis. It is adopted the theoretical perspective of the budget as a technical and political institution. The methodological approach used is the analytical narrative, in order to provide factual consistence to the episode's analysis. It is applied for incorporating the history of political institutions in the context of the events that created the program. The data used is documentary and bibliographic. The conclusion is that the magnitude of changes in the instrument had the intensity compatible with the governments' willingness of promoting the measures politically acceptable by the hegemonic doctrines on president's mandates.

KEYWORDS: public budget; infrastructure, public policy.

1. Introdução

Considerando-se que o orçamento público é um instrumento de ação que, em decorrência de suas características teóricas, formais e históricas, é de grande relevância para o estudo da tomada de decisão em políticas públicas, este trabalho tem como objeto o estudo de suas transformações no processo de formulação de políticas públicas de investimentos em infraestrutura. Mais especificamente, este trabalho tem como objeto empírico identificar as alterações promovidas na gestão orçamentária por ocasião da formulação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O orçamento público é visto, neste trabalho, como instrumento da ação governamental capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado. Tem-se como referência que as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo. Por conseguinte, as questões orçamentárias influenciam as possibilidades e o modo de ação do Estado para além do seu campo específico. Essa centralidade coloca o instrumento como vetor, ou veto, da formulação das políticas públicas.

Parte-se da premissa de que o orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica).

A gestão orçamentária é delimitada pela organização do instrumento, os procedimentos para a sua elaboração e execução, a taxionomia dos dispositivos que o compõem e a atuação dos atores envolvidos no processo. A configuração da sua estrutura repercute na análise da disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas. Nesse sentido, a abordagem proposta é mais abrangente do que os aspectos quantitativos do orçamento.

Por isso, compreende-se que essas duas dimensões, econômica e política, têm desdobramentos mais amplos do que as de natureza quantitativa, sendo também dinâmicas, pois a forma de organizar o instrumento e os papéis dos atores institucionais envolvidos na sua coordenação, elaboração e execução influenciam tanto os conteúdos quanto as possibilidades de alocação e aplicação dos recursos nas diversas políticas públicas. Assim, adota-se a perspectiva teórica do orçamento como uma instituição técnica e política.

Lascoumes e Le Gales (2004) definem instrumentos de ação pública como instituições, que são constituídas de um conjunto de regras formais e informais, condutas e procedimentos coordenados que circunscrevem as ações e interações das pessoas e das organizações. Os autores frisam que as características dos elementos que os compõem podem se manifestar de maneira não uniforme, a depender do contexto e das circunstâncias de sua aplicação.

Para Salamon (2002), os instrumentos de ação pública são mais do que o conjunto de regras formais, técnicas, métodos e dispositivos utilizados pela administração pública para regulação das interações dos atores sociais. Eles são portadores de interpretações sociais, pois são permeadas de juízo de valor, que condicionam as opções do decisor. O desenho e a aplicação desses instrumentos produzem efeitos próprios que, por vezes, independem dos objetivos programáticos explícitos. Para a compreensão desses instrumentos é preciso ir além das possibilidades de sua utilização.

Dessa forma, os instrumentos de ação pública têm características técnicas e políticas e sua compreensão jamais pode se restringir a uma racionalidade instrumental dita isenta. Eles incorporam um modelo mental de interpretar a realidade e de estruturar a ação pública. Eles têm, portanto, funções simbólicas de transmissão de valores e de reforço de poder (Lascoumes e Le Galès, 2004).

Lascoumes e Le Galès (2004), Peters (2000) e Salamon (2002) ressaltam que é na ação pública, materializada por seus instrumentos, que a administração pública se revela, pois os instrumentos expressam visões de mundo que não se resumem a seus aspectos técnicos; em outras palavras, envolvem complexidade social e política. Essa abordagem contrasta com a visão normativa e instrumental predominante nas análises quantitativas sobre o orçamento público.

Para possibilitar a execução das prioridades de governo, principalmente na área de infraestrutura, o orçamento público, instrumento de ação governamental, passou por várias transformações ao longo das últimas décadas.

Historicamente, as políticas públicas de infraestrutura têm grande importância simbólica para a criação de imagem positiva dos governos no Brasil, por seu potencial impacto sobre o desenvolvimento e por sua visibilidade política. Os investimentos em infraestrutura envolvem setores da indústria intensivos em mão de obra, que geram empregos, principalmente, para a população de baixa escolaridade. Do lado do empresariado, esse tipo de despe-

sa pública gera oportunidades de negócio com baixa concorrência externa. Adicionalmente, a execução dos investimentos federais é, em grande parte, realizada em parceria com os estados e os municípios. Logo, as políticas públicas de infraestrutura são grandes vetores de alianças políticas com os segmentos da sociedade e as lideranças políticas.

Após a desagregação do modelo nacional desenvolvimentista, dois episódios da história recente do país se constituíram em prioridades de governo, embalados em programas de investimento em infraestrutura:¹ o Programa Brasil em Ação (PBA), lançado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1996, e o PAC, no segundo mandato de Lula, em 2007. Nos dois momentos, a decisão política impôs alterações específicas na forma de organizar e gerir o orçamento para possibilitar a execução de ambos.

Entre os programas discutidos, toma-se aqui o PAC como objeto empírico da análise. A proposta é analisar, numa perspectiva longitudinal no tempo, o como e o porquê de serem introduzidas mudanças específicas no orçamento para a execução de programas prioritários de infraestrutura e como elas se articulam com as orientações centrais dos mandatos.

Ao colocar o foco da análise no como e no porquê de uma decisão de governo dentro de um contexto histórico, está-se direcionando para uma estrutura analítica do tipo processual, em que há um encadeamento causal de eventos acionados por diversos “mecanismos” que condicionam, mas não determinam, a ocorrência do episódio estudado (George e Bennett, 2004).

Os eventos de cada processo são circunstanciados por outros, de forma direta ou não, e todos compõem as referências da ação pública, que são condicionadas pelas escolhas permeadas de juízo de valor, visão de mundo e ideologias. Por isso, a narrativa analítica é usada para dar consistência factual à análise, por incorporar a história na contextualização dos eventos nos diferentes processos. O conceito de processo adotado é “*a sequence of individual and collective events, actions, and activities unfolding over time in context*” (Pettigrew, 1997:338).

Em decorrência da abordagem proposta, foi adotada a pesquisa de abordagem qualitativa, que faz a opção epistemológica de buscar a compreensão dos fenômenos sociais pela fundamentação em dados e informações dentro do contexto em que são gerados, pois se entende que a realidade é socialmente construída. A técnica de coleta de dados foi a bibliográfica e a documental. Mutuamente, elas tiveram a função de enriquecer e fazer a triangulação dos dados e das informações (Creswell, 2003).

2. A desagregação do modelo nacional desenvolvimentista, a ascensão do neoliberalismo e a redução do investimento público em infraestrutura

Nas duas últimas décadas do século XX, o Brasil foi marcado pela transição do regime autoritário para a democracia liberal e também pela grave crise econômica. Na área política,

¹ Ambos os programas têm despesas que não são de infraestrutura, mas como essa característica predomina, aqui foi usada essa classificação.

o país vivia uma grande efervescência devido ao processo de redemocratização, com a incorporação de novos atores políticos e a luta por ampliação de direitos. Na economia, o modelo nacional desenvolvimentista estava em desagregação.

A perda da dinâmica de crescimento do país no final dos anos 1970 e a crise aguda na década de 1980 coincidiram com o esgotamento político do regime autoritário e do modelo nacional desenvolvimentista formado a partir dos anos 1930. O nacional desenvolvimentismo era a base material de sustentação da ditadura e formava o pacto de dominação, que refletia a estrutura institucional do Estado que instrumentalizava a ação pública (Sallum Jr., 2003).

Os governos militares pós-golpe de 1964 impuseram, por meio da força, medidas econômicas de modernização conservadora. O formato institucional da administração pública montado pelos governos autoritários foi caracterizado pela forte centralização de recursos no nível federal, extrema desconcentração das ações e possibilidades de vários órgãos assumirem compromissos em nome do Estado, sem prévia autorização ou discussão com o Parlamento. Nesse modelo de organização da administração pública, as empresas estatais tinham ampla liberdade para atuarem; agiam como se fossem empresas do setor privado (Guardia, 1992).

Vale ressaltar que essa configuração institucional só foi possível na vigência de um regime político autoritário. Sem esquecer isso, é preciso dizer que as reformas pós-golpe reverteram a estagnação econômica. Entre 1964 e 1980, respectivamente, o ano do início do regime autoritário e o ano do início da sua desagregação econômica, a economia mostrou grande vigor. Em 17 anos, ela cresceu 133,09%, com média anual de crescimento no patamar de 7,83%.²

Esse desempenho proporcionou não só o aumento da produção, mas também a formação de uma sociedade mais diversificada, com a formação de uma classe média ligada às ocupações profissionais técnicas, científicas e burocráticas tanto no setor público quanto na iniciativa privada (Sallum Jr., 1994).

A crise da dívida dos anos 1980 reduziu a capacidade de investimento do país, pois as operações de crédito externo foram direcionadas para a rolagem da dívida internacional, e não mais para os grandes projetos de infraestrutura executados pelas empresas estatais, que eram as “vanguardas do modelo desenvolvimentista” do capitalismo nacional. Com a queda dos investimentos, veio a estagnação econômica, arrocho salarial e desemprego (Sallum Jr., 2003:40).

Ao mesmo tempo, houve certo anacronismo do arranjo institucional montado nos anos 1960. A proliferação de empresas estatais para atuar em setores específicos, agindo com autonomia, fez com que essas fossem capturadas por interesses corporativos, tanto dos seus empregados quanto dos segmentos produtivos onde estavam inseridas. A noção de “coisa pública” foi perdida em proveito dos interesses particulares e houve um sobre-endividamento público (Biasoto Jr., 1995).

Acrescente-se aos dois fatores acima descritos da crise dos anos 1980 — crise da dívida e certo anacronismo institucional — a tensão social provocada pela maior complexidade

² Dados das Séries históricas do IBGE.

social proporcionada pela própria dinâmica do nacional-desenvolvimentismo, que, apesar de concentrar renda, incorporou vários segmentos sociais inexistentes ou de pouca expressão até a década de 1960. A diversificação da sociedade fez com que a ditadura e o modelo de relação Estado-sociedade fossem contestados (Sallum Jr., 2003).

Nessas circunstâncias, e em convergência com o contexto internacional de afirmação do liberalismo econômico, o Estado, esteio do modelo nacional-desenvolvimentista e maior agente dos investimentos em infraestrutura, passou a ser identificado como o principal causador da crise, sobretudo, de uma de suas faces mais visíveis ao grande público: a alta inflação, que corroía o poder de compra da população (Sallum Jr., 1994).

De fracasso em fracasso dos diversos planos econômicos, a inflação se consolidou como o principal problema a ser superado pelo país nos anos 1980, situação que prosseguiu até a primeira metade dos anos 1990.³ Ela provocava danos tanto no campo econômico quanto no político, pois ameaçava a governabilidade, traduzida na falta da capacidade de o Estado colocar em ação o programa de governo pela falta do apoio político.

A crise dos anos 1980 mudou o “humor nacional” em relação ao Estado. De núcleo organizador das relações sociais e indutor do capitalismo nacional, ele passou a ser visto

apenas como setor ou agente econômico inadequado. Seja porque apresenta desequilíbrio interno (desajuste fiscal, descontrole financeiro ou administrativo) que perturba o funcionamento do setor privado, seja porque intervém de forma indevida no sistema econômico. (Sallum Jr, 1994:135)

As reconfigurações institucionais do Estado brasileiro a partir dos anos 1980 passaram a considerar o governo como agente exógeno do processo de acumulação capitalista e, por extensão, da função de promotor do bem-estar social. Medidas foram implementadas para reverter a concentração dos recursos públicos no governo central e, principalmente, a desconcentração da administração pública indireta, que incluía a autonomia financeira e de contratações.⁴

Na parte da organização dos instrumentos de ação do Estado — Planejamento e Orçamento —, a Constituição Federal de 1988 adotou um desenho uniformizador (*one size fits all*). Todos os planos e prioridades devem se compatibilizar com o Plano Plurianual (PPA). As finanças públicas, incluindo receitas e despesas, devem estar contidas no Orçamento Geral da União (OGU). E a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve fazer a coordenação entre o PPA, o macroplanejamento de médio prazo e o OGU, que aloca recursos para os compromissos públicos de um exercício financeiro (Brasil, 1988).

³ Segundo Bresser-Pereira (1994), até o Plano Real foram lançados 12 planos de combate à inflação desde a crise de 1979.

⁴ A Lei nº 8.666/93 passou a regular as licitações tanto da administração pública direta quanto da indireta, inclusive as das estatais.

A inclusão dos investimentos das estatais no Orçamento Geral União e a disciplina imposta a essas empresas na contratação de pessoal, nas compras e na limitação de acesso aos financiamentos, ao lado dos cortes orçamentários recorrentes, foram as medidas adotadas para a contenção do gasto público, numa perspectiva doutrinária de que a ação do Estado por si só é ameaçadora do equilíbrio macroeconômico.

Pelas suas características, o orçamento público brasileiro é altamente vinculado às despesas do tipo custeio, que são de difícil compressão. Por isso, a contenção orçamentária recai majoritariamente sobre as despesas de investimento. Foi isso que ocorreu nos planos de combate à inflação dos anos 1980 e 1990. Para sinalizar austeridade, os grandes projetos de infraestrutura foram suspensos ou abandonados. Como exemplo, Macarini (2009) cita o Plano Bresser em 1987, que interrompeu ou desistiu dos seguintes empreendimentos: a Ferrovia Norte-Sul, a Ferrovia Leste-Oeste (Goiás-Rondônia), o Trem-Bala (Rio-São Paulo), as usinas de Machadinho (Rio Grande do Sul) e Ilha Grande (Paraná), entre outros.

Medidas similares foram adotadas nos Planos Collor e Real, o que culminou com a não execução de vários projetos de infraestrutura. Segundo Garcia (2000), entre 1990 e 1995,⁵ 1.643 obras iniciadas nesse período foram paralisadas, o que representava 83,3% do estoque das obras não concluídas, apontadas pelo relatório final da Comissão Temporária das Obras Inacabadas do Senado Federal: “Retrato do Desperdício no Brasil”.

Isso ocorreu porque, nos anos 1980, o modelo institucional de organização do estado que favoreceu o investimento em infraestrutura ao longo das décadas de 1930 a 1970 foi desagregado. Adicionalmente, os programas de privatização dos governos Collor e FHC, somando-se aos cortes orçamentários indiscriminados, aprofundaram a desestruturação do setor nos anos 1990. Nesses mandatos, a concepção neoliberal tornou-se hegemônica e passou-se a assumir que a solução do déficit de investimento do setor seria suprida pela iniciativa privada.

O modelo de organização da administração pública proposto no programa de governo de FHC, consagrado no Plano Diretor da Reforma do Estado — que assumiu as prescrições do New Public Management (NPM) de orientação neoliberal —, não conseguiu com que as inovações institucionais implantadas surtissem os efeitos prometidos de redefinir o papel do Estado na indução do desenvolvimento do capitalismo nacional.

O sucesso do combate à inflação ocorrido com o Plano Real garantiu o bônus eleitoral ao seu empreendedor, Fernando Henrique Cardoso, com as vitórias sucessivas em duas eleições presidenciais que disputou. Todavia, o modelo institucional montado em substituição ao do período do nacional-desenvolvimentismo não conseguiu retomar a trajetória do crescimento econômico, provocando fricções na sua base social de apoio político.

A falta de políticas ativas para a retomada do crescimento econômico gerou tensões dentro do governo. Delas derivaram proposições de flexibilização da linha de atuação governamental baseada no liberalismo mais fundamentalista (neoliberalismo), fazendo com que

⁵ Os dados se referem até novembro de 1995.

alternativas institucionais fossem buscadas, sem mudar a orientação liberal nas suas características básicas (Sallum Jr., 1999).

3. O Programa Brasil em Ação: a tentativa de transpor os efeitos da estabilização para uma dinâmica de desenvolvimento econômico

Passado o primeiro ano do governo de FHC, o grupo não hegemônico do bloco no poder, identificado como liberal desenvolvimentista — que defendia a necessidade do controle das contas públicas para a estabilização macroeconômica, mas enxergava a importância de o Estado ter políticas seletivas de estímulo à retomada do crescimento econômico, em parceria com a iniciativa privada —, tencionou para que fosse lançado um programa de investimento público (Barzelay e Shvets, 2006).

O grupo posicionava-se na perspectiva de que era preciso transpor os efeitos da estabilização para uma dinâmica de desenvolvimento econômico que ensejasse a melhoria de vida das pessoas. Para tal, entendia serem necessárias a adoção de políticas compensatórias na área social e a ampliação da atuação do Estado com políticas ativas em áreas fundamentais para a retomada do crescimento econômico.

Observa-se isso nas palavras do ministro do Planejamento, Antônio Kandir, à época do lançamento do Programa Brasil em Ação (PBA):

A decisão de implementar o programa partiu do diagnóstico de que, já avançado o processo de consolidação da estabilidade, haviam amadurecido as condições para deflagrar uma ação de governo, ancorada em projetos, que maximizasse as oportunidades de investimento surgidas no novo ambiente econômico criado pela estabilidade e pelo aprofundamento das reformas estruturais. (Kandir, 1997:18)

O PBA foi lançado em agosto de 1996, um ano e meio após FHC ter tomado posse do seu primeiro mandato presidencial, e aproximadamente dois anos após a entrada em completa vigência do Plano Real. O processo de controle da inflação já era considerado exitoso, pois havia superado, em muito, o período de estabilização dos planos antecessores.⁶ Entretanto, as consequências negativas da estagnação econômica eram cada vez mais percebidas (Kandir, 1997).

O PBA teve vigência de agosto de 1996 ao final de 1999. Inicialmente, continha 42 projetos, sendo 26 da área de infraestrutura e 16 da de desenvolvimento social e, no seu último ano, o Programa foi ampliado para 58 projetos. Ele mobilizou recursos públicos de quatro origens: dos fundos parafiscais, das estatais, do Tesouro Nacional e da iniciativa privada (Brasil, 2000).

⁶ Segundo Franco (2005), os planos Cruzado, Bresser, Verão, Color I e Color II duraram, em média, cinco meses.

Para os projetos do PBA, foi garantido o fluxo financeiro na medida da execução das metas físicas estabelecidas. Embora os recursos do Tesouro Nacional fossem minoritários⁷ no Programa, essa garantia simbolizou uma inflexão da gestão orçamentária. Para isso, foi feito um arranjo institucional entre os Ministérios do Planejamento e Fazenda. Foi estabelecida uma sistemática específica, de modo a garantir que os recursos liberados para os executores setoriais fossem, de fato, aplicados nos empreendimentos do programa (Barzelay e Shvets, 2006).

Desde o início da crise dos anos 1980, os gestores públicos, principalmente os da área de infraestrutura, passaram a conviver com forte incerteza sobre a disponibilidade de recursos para executarem os projetos. A cada necessidade de corte (ou contingenciamento), as obras eram paralisadas, adiadas ou abandonadas, em favor das despesas de custeio. A insegurança reverberava em todos os estágios da execução, não só em termos do volume necessário, mas principalmente em relação à possibilidade de previsão do fluxo nas suas diversas fases (Barzelay e Shvets, 2006).

Para reverter a incerteza sobre a continuidade do cronograma de implantação dos projetos, foram criadas programações orçamentárias específicas para cada empreendimento do Programa. Isso ainda não era suficiente, pois, no Brasil, o orçamento é autorizativo. A existência de dotação no orçamento não é garantia de sua disponibilidade para a execução (Barzelay e Shvets, 2006).

A partir de 1997, um novo regramento foi estatuído para proteger os empreendimentos prioritários. Os decretos de programação orçamentária e financeira⁸ — norma que estabelece o quanto do orçamento aprovado está disponível para cada ministério comprometer durante o ano e qual o fluxo mensal de pagamento é possível efetuar — passaram a discriminar separadamente, por unidade, o volume de recurso destinado às programações orçamentárias do PBA.

Adicionalmente, para garantir que os recursos liberados fossem aplicados nos empreendimentos do Programa, a sua liberação durante o exercício foi condicionada à comprovação do atingimento das metas acordadas pelos executores com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)⁹ do Ministério do Planejamento, que tinha o poder de decidir o fluxo financeiro para o pagamento das despesas de cada empreendimento do PBA.

As medidas adotadas ficaram no nível infralegal em termos normativos, e na introdução de um ator organizacional na interlocução burocrática com os guardiões das finanças públicas. Essa configuração institucional era compatível com a perspectiva ideológica neoliberal hegemônica do governo, que subordinava todas as iniciativas do Estado ao objetivo de estabilização monetária no formato da política econômica vigente.

O jogo pesado da decisão sobre a alocação dos recursos permaneceu sendo jogado para a manutenção da inflação baixa, que se consolidou como o objetivo único da política econômi-

⁷ Segundo Kandir (1997), R\$ 10 bilhões do total de R\$ 65,3 bilhões programados para os exercícios de 1997 e 1998 eram recursos do Tesouro Nacional (Orçamento Fiscal).

⁸ Decretos nº 1.923/1997, 2.451/1998 e 3.031/1999.

⁹ Até 1999, o nome da unidade era Secretaria de Planejamento e Avaliação, com pouca importância na implementação de programas.

ca. Mas, para isso, dependia da manutenção dos fluxos financeiros de curto prazo para fechar a balança de pagamentos. A cada mudança brusca de entrada e saídas de divisas internacionais gerava-se uma crise financeira no país (Filgueiras, 2012).

Durante a vigência do PBA, ocorreram as crises da Ásia, em 1997; da Rússia, em 1998; e do próprio país, em 1999. Em todas as ocasiões foi preciso sinalizar para os investidores a capacidade de o Estado pagar a dívida pública. Em função disso, foi preciso recorrer à redução da despesa pública para ampliar o resultado fiscal primário por meio do mecanismo administrativo do contingenciamento orçamentário.

Os cortes orçamentários impactaram o fluxo de recurso dos empreendimentos do Programa (Fundação Escola Nacional de Administração Pública (2001)). As alterações introduzidas no instrumento não tiveram a potência suficiente para flexibilizar a gestão orçamentária ortodoxa praticada e garantir a execução dos investimentos programados, pois estavam subordinadas ao objetivo central do governo de estabilização monetária pela redução do gasto público de forma indiscriminada.

4. O PAC: a guinada na utilização do orçamento como instrumento da política pública de investimento em infraestrutura

O PAC foi lançado oficialmente em janeiro de 2007, no primeiro mês do segundo mandato de Lula. Ao inaugurar seu novo período na presidência com o lançamento de um programa que priorizava os investimentos públicos em infraestrutura como forma de impulsionar o crescimento econômico e como política orientadora do seu segundo governo, o presidente sinalizou uma guinada em relação ao mandato anterior, que, com exceção da valorização do salário mínimo e dos programas de transferência de renda, seguiu as grandes linhas da política econômica de cunho neoliberal do seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso.

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a estabilidade monetária foi consolidada como objetivo político máximo a ser atingido. Todos os demais objetivos eram-lhe subordinados. Com esse propósito, após a crise de 1999, a política econômica foi institucionalizada em três pilares: altas metas de superávit fiscal primário, câmbio flexível e regime de metas de inflação (Novelli, 2011).

Na sequência, o início do primeiro mandato de Lula (2003-06) foi marcado pelo empenho da equipe econômica em acalmar os grandes aplicadores financeiros. Não só foram mantidos os instrumentos que ancoravam a política econômica do governo anterior, como eles foram aprofundados. Em 2003, as metas de resultado primário aumentaram, a taxa de juro básica da economia foi elevada e houve a continuidade de dirigentes identificados com a ortodoxia liberal em posições-chave no Banco Central e no Ministério da Fazenda, (Novelli, 2010).

Segundo Barbosa e Souza (2010), o resultado da opção por um forte ajuste fiscal recaiu principalmente — como foi comum desde a década de 1980 — sobre o investimento público, que reduziu de 1,1% em 2002 para 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2003, impactando o crescimento econômico, que registrou um crescimento pequeno, de 1,1%.

A assimilação inicial do primeiro mandato de Lula aos pilares da política econômica liberal provocou um forte debate sobre os rumos do governo. De um lado estavam (os liberais) aqueles que defendiam a condução da economia dentro da perspectiva do “consenso neoliberal” e prescreviam o aprofundamento das medidas pró-mercado e redução do Estado. De outro, estavam os (desenvolvimentistas) mais afinados com as posições históricas do Partido dos Trabalhadores (PT), que defendiam um papel ativo do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico e social. As proposições dos primeiros predominaram nos três primeiros anos (Barbosa e Souza, 2010).

Ainda que a perspectiva liberal fosse dominante, traduzida na geração de superávits fiscais elevados como objetivo orientador das demais decisões do governo, em 2005, houve o primeiro movimento de alteração da política orçamentária de investimento em infraestrutura. Nesse ano, foi lançado o Projeto Piloto de Investimento (PPI), que foi uma carteira de empreendimentos em diversas áreas: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, bem como infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento (Brasil, 2005a).

O PPI nasceu da constatação, pelos agentes nacionais e internacionais da ortodoxia liberal — com lócus organizacional nas áreas da gestão de orçamento e finanças públicas do Governo Federal e nas organizações multilaterais —, de que as restrições orçamentárias impostas a partir dos anos 1980 recaíram majoritariamente sobre o investimento público em infraestrutura. Isso ocorreu pela maior inflexibilidade para redução das despesas de custeio em comparação com as de investimento (Brasil, 2005a).

Acrescente-se a isso o fato de que as reformas pró-mercado, que pretendiam fazer a transferência para a iniciativa privada da manutenção da infraestrutura e da realização de novos investimentos, não tiveram a potência esperada de substituir a ação governamental. Os estudos prévios ao lançamento do PPI mostravam que, no caso das estradas, menos de 20% dos 58 mil quilômetros da malha rodoviária federal pavimentada haviam sido objeto de obras de recuperação entre 1995 e 2005 (Brasil, 2005a).

A deterioração da infraestrutura foi percebida como um grande limitador do potencial de crescimento da economia. Nesse cenário, mesmo os adeptos da ortodoxia liberal passaram a admitir a necessidade da elevação dos investimentos públicos em infraestrutura, desde que os projetos passassem pela análise de custo-benefício, para mensurar a sua contribuição ao crescimento econômico. O raciocínio básico era que a despesa presente seria compensada com o fomento no crescimento futuro da economia provocado pelos projetos do PPI.

Com o objetivo de garantir que os recursos liberados para os projetos selecionados fossem realmente aplicados nesses empreendimentos, foi necessária a criação de procedimentos, mecanismos e classificações orçamentários para os projetos do PPI diferentes dos usados nas demais programações do orçamento. Como já havia ocorrido com os empreendimentos do Programa Brasil em Ação, cada projeto do PPI recebeu um classificador próprio no orçamento. Desse modo, os decretos de programação orçamentária e financeira os preservaram dos contingenciamentos e foi estabelecido um fluxo financeiro para o PPI separado do cronograma geral de pagamento dos ministérios.

Ressalte-se que a medida mais significativa para garantir recursos para os investimentos públicos escapava à perspectiva neoliberal dominante nos primeiros anos do governo Lula. Por uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005¹⁰ (LDO 2005), ainda em dezembro de 2004, foi alterada a forma de medir o resultado primário das contas públicas. As despesas do PPI — totalizando R\$ 2,8 bilhões em 137 empreendimentos no ano de 2005 — poderiam ser retiradas da base do cálculo do resultado primário. Em outras palavras, as despesas com os investimentos do PPI não impactavam as metas fiscais acordadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Lopes, 2005).

Segundo Barbosa e Souza (2010), essa mudança foi uma proposição do grupo desenvolvimentista dentro do governo Lula, acordada com o FMI, que visava

adaptar as metas fiscais à importância do investimento público e ao peso do pagamento de juros sobre o orçamento público, retirando os investimentos mais estratégicos do cálculo do resultado primário do governo federal. O efeito prático de tal proposta seria substituir a meta de resultado primário por uma meta de resultado primário corrente, isto é, uma meta de resultado primário sem investimentos. Para os desenvolvimentistas, a eventual zeragem do resultado corrente deveria ficar para um segundo momento, quando o Brasil atingisse uma taxa real de juro mais baixa. (Barbosa e Souza, 2010:13)

A introdução dessa regra representou uma inflexão dentro do mandato de Lula. A ala desenvolvimentista conseguiu fazer o governo colocar o seu peso político na alteração da LDO¹¹ 2005, que havia sido aprovada sem o dispositivo, menos de cinco meses antes. A inovação heterodoxa foi a mais profunda flexibilidade, até então, nos pilares da política orçamentária ortodoxa herdada de FHC.

Adicionalmente, a Lei do Orçamento Anual de 2005 (LOA, 2005) introduziu um dispositivo de flexibilidade nos remanejamentos entre as programações orçamentárias do PPI em até 30% de cada uma delas, enquanto a regra geral histórica era somente 10% (Brasil, 2005b).

Em conjunto, essas duas alterações normativas, apesar de serem simples, tiveram um grande alcance para o financiamento dos investimentos em infraestrutura, pois garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade na gestão orçamentária da carteira do PPI.

Para Barbosa e Souza (2010), a partir de 2006, o aumento do investimento público em infraestrutura se tornou uma prioridade para o governo. Com a implantação das institucionalidades definidas no ano anterior, o número de projetos da carteira do PPI e o volume de recursos destinados à área foram aumentados.

¹⁰ Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, que mudou o Indicador de Resultado Primário (RP) 3 para despesas que não impactam o resultado primário. As programações PPI ganharam esse classificador.

¹¹ Pela regra constitucional as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) devem ser enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano e serem aprovadas pelo Parlamento antes do encerramento do primeiro período da sessão legislativa, o que ocorre geralmente em julho. Isso porque essas leis têm função de dar as diretrizes para elaboração e para a execução do orçamento do próximo exercício.

O segundo mandato de Lula, iniciado em janeiro de 2007, nasce numa perspectiva diferente do anterior. Durante a campanha, foi feito um balanço do primeiro mandato e se concluiu que era necessário focar o desenvolvimento socioeconômico. Para isso, era necessário fomentar o crescimento econômico puxado pelo investimento público em infraestrutura. A ala desenvolvimentista passou a ter a maior influência na formulação da política econômica.

A partir de 2007, no novo mandato de Lula, o PAC sucedeu o PPI e incorporou seus projetos, ampliando o volume de recursos e o escopo da carteira. O Programa foi lançado para ter a vigência de 2007 a 2010. Inicialmente (tabela 1), o total de recursos previsto para o período era R\$ 503,9 bilhões, sendo R\$ 67,8 bilhões do orçamento fiscal e da Seguridade (Tesouro Nacional) e R\$ 436,1 bilhões das estatais e da iniciativa privada (Brasil, 2007a).

Tabela 1
Investimentos do PAC (2007-10)
Em milhões

| | |
|-----------------------------------|--------------|
| Logística | 58,3 |
| Orçamento Fiscal e da Seguridade | 33,0 |
| Estatais Federais e Demais Fontes | 25,3 |
| Energia | 274,8 |
| Orçamento Fiscal e da Seguridade | 0 |
| Estatais Federais e Demais Fontes | 274,8 |
| Infraestrutura Social | 170,8 |
| Orçamento Fiscal e da Seguridade | 34,8 |
| Estatais Federais e Demais Fontes | 136,0 |
| Total do PAC | 503,9 |
| Orçamento Fiscal e da Seguridade | 67,8 |
| Estatais Federais e Demais Fontes | 436,1 |

Fonte: Brasil (2007a).

O PPI havia sido concebido dentro da lógica dos acordos com o FMI.¹² Esse órgão era um grande difusor das premissas da ideologia do New Public Management, que assumia uma visão simplista do Estado, por igualar a ação governamental às atividades do setor privado. Com isso, a carteira de empreendimentos foi montada com o critério da análise de custo-benefício, que se fundamentava numa concepção estrita de eficiência econômica, baseada no valor positivo do fluxo intertemporal da aplicação e do retorno financeiro dos empreendimentos. Os efeitos de complementaridade e dinâmica sistêmica do investimento público para a economia (eficiência total) não eram avaliados pelo método aplicado.

¹² A concepção e modelagem do PPI ocorreram em 2004, quando estava vigente o acordo com o FMI e teve a assessoria de técnicos do Fundo. Mas o seu lançamento ocorreu depois que o Brasil decidiu não renovar o compromisso (Brasil, 2005a).

Wildavsky (1982:166), em contraposição ao conceito de eficiência econômica baseada na análise de custo-benefício, propõe a diferenciação do conceito em três tipos diferentes. Para o autor, a eficiência pura busca maximizar o resultado de um objetivo (fins) dados os recursos disponíveis (meios). A eficiência misturada adapta os objetivos aos recursos disponíveis. Essas duas eficiências são chamadas de limitadas, pois aceitam como estática a estrutura de decisão política existente. A eficiência total altera os objetivos e recursos disponíveis “até o âmago do sistema político”, considera a estrutura de decisão dinâmica, pois, se ela foi configurada de uma forma, pode ser politicamente reconfigurada.

O PAC nasce num momento em que o governo decidiu não renovar o acordo com o FMI. A sua carteira de empreendimentos ganhou um escopo mais abrangente que a do PPI. Foi abandonada a ideia inicial de seleção, usando o método análise de custo-benefício e, ao mesmo tempo, o Programa passou a incorporar alguns tipos de empreendimentos não contemplados nas áreas tradicionais de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações).

A diversificação da carteira foi efetivada com a introdução de empreendimentos que têm uma ligação imediata com a qualidade de vida da população, porque são diretamente ligados aos serviços públicos civilizatórios: saúde, água para o consumo humano, saneamento básico e energia elétrica residencial na periferia das grandes cidades e nas áreas isoladas do território nacional.

Essa diversificação temática do PAC foi seguida pela elevação do número de empreendimentos. Antes de completar um ano, a carteira já contabilizava mais de 2 mil empreendimentos monitorados diretamente pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC). E, por sua vez, o maior número de empreendimentos foi seguido pela elevação dos recursos no orçamento para os investimentos em infraestrutura.

Essa elevação dos recursos para os investimentos em infraestrutura foi acompanhada pela maior flexibilidade da gestão orçamentária. A partir de 2007, as leis orçamentárias estabeleceram a possibilidade do remanejamento de até 30% do montante total de todas as dotações do Tesouro Nacional constantes do Programa. Isso significa que o Executivo pode remanejar quase um terço do total orçado para o conjunto das programações do Programa, sem a necessidade de autorização legislativa em cada caso. Por exemplo, em 2007, no lançamento do PAC estavam previstos R\$ 15,8 bilhões de recursos do Tesouro, logo R\$ 4,7 bilhões poderiam ser movimentados entre as programações orçamentárias do Programa (Brasil, 2007b).

Essa autorização, dada na Lei do Orçamento Anual para a gestão das programações orçamentárias do PAC, mudou a lógica das flexibilidades do orçamento praticadas. Até então, os regramentos permitiam os remanejamentos entre as dotações do mesmo órgão. A premissa era a de uma gestão orçamentária fragmentada, distribuída por vários ministérios. Com o PAC passou-se para a lógica da gestão do orçamento integrada numa carteira de investimento e com a coordenação do núcleo central do governo (GPAC).

Isso só foi possível porque o PAC ganhou *status* de prioridade máxima dentro do governo e se constituiu no programa de maior visibilidade dos governos Lula. Com isso, foram mobilizados os recursos de gestão, orçamentários e políticos para garantir o sucesso da sua execução.

Desde os primeiros balanços do PAC, em 2007, ficaram evidenciadas as suas características técnicas e políticas. Os balanços abertos para o público e conduzidos pelos ministros da coordenação do governo integrantes do CGPAC passaram a divulgar os resultados do Programa. Esses eventos tiveram a função de comunicar para dentro e para fora do governo.

Internamente, os balanços sinalizavam quais eram as prioridades de governo que deveriam catalisar os esforços dos órgãos executores, o que é fundamental no regime político de democracia de coalizão, em que os governos são compostos por vários partidos. Com a pulverização da base partidária, a gestão tende à fragmentação. Externamente, os balanços cumpriam a função política de agregar aliados, por mostrar a capacidade de o governo mobilizar recursos para a execução de ações fomentadoras do desenvolvimento socioeconômico.

As mudanças no processo de alocação e execução orçamentária introduzidas pelo PAC permitiram que o orçamento fosse usado como um instrumento de ação pública para a coordenação política e de gestão da implantação de uma prioridade de governo, pois as alterações deram centralidade ao processo de definição das dotações pelo núcleo coordenador de governo (CGPAC). Isso só se tornou possível pela agregação das programações orçamentárias numa carteira de investimentos distribuída em vários órgãos e pela mobilidade dos recursos dentro dela.

5. Conclusão

O modelo institucional do Estado nos últimos 50 anos se refletiu na forma de organização do orçamento público no país. As mudanças específicas no instrumento para a execução de programas prioritários de infraestrutura tiveram a abrangência compatível com a disposição de os governos promoverem medidas politicamente aceitáveis pelas doutrinas hegemônicas em cada caso.

A desconcentração e a flexibilidade da administração pública durante os governos ditatoriais fizeram com que fossem desnecessários arranjos institucionais específicos para o investimento público em infraestrutura. A possibilidade de que os órgãos da administração indireta, principalmente as empresas estatais, assumissem compromissos em nome do Tesouro Nacional garantiu grande dinâmica do Estado no setor, e, ao mesmo tempo, provocou o sobre-endividamento e a captura dessas organizações por interesses corporativos e dos setores onde atuavam.

As reformas uniformizadoras promovidas pela Constituição de 1988 foram uma reação ao descontrole do momento anterior. O modelo constitucional definiu três instrumentos de ação pública, que deveriam organizar a atuação do Estado no médio e curto prazo de forma integrada. Ao fazê-lo, foram reprimidas as especificidades setoriais e temáticas.

Isso ocorreu simultaneamente à ascensão da inflação como o principal problema político do país e do neoliberalismo como ideologia hegemônica, que se afirmava com a crítica ao Estado, identificado como causador da crise econômica. Nesse contexto, as políticas prescritas para o setor público, calcadas no New Public Management, foram estruturadas para reduzir a

presença do governo na economia. Para isso, a direção adotada foi a de transferir a gestão da infraestrutura existente e incentivar os novos investimentos para a iniciativa privada.

A insuficiência do investimento público em infraestrutura permaneceu como uma questão latente em todo o período depois da desagregação do modelo institucional do Estado montado durante a ditadura. A estagnação econômica e a deterioração da infraestrutura básica fizeram com que o credo neoliberal fosse flexibilizado. Ainda nos anos 1990, auge no Brasil dessa ideologia, a janela de oportunidade política foi aberta para o investimento público em infraestrutura.

No PBA, em 1996, foram feitas alterações pontuais na organização e gestão do orçamento com o objetivo de neutralizar a tesoura afiada dos recorrentes cortes orçamentários. Mas, diante da instabilidade do modelo econômico capitalista dependente do fluxo financeiro externo, o arranjo orçamentário montado para proteger os investimentos do Programa sucumbiu diante das três crises financeiras internacionais.

Em conjunto, as alterações promovidas pelo PPI e PAC representaram uma mudança de paradigma da concepção da gestão do orçamento. A possibilidade de abater do cálculo do resultado primário a despesa com os investimentos da carteira e de remanejamento de até 30% do montante total das dotações do Tesouro Nacional do Programa privilegiaram a execução orçamentária na realização da política pública de infraestrutura.

Essas alterações aumentaram, em muito, a possibilidade de o orçamento aprovado ser efetivamente executado e tiveram o significado de inverter a lógica que presidiu a gestão orçamentária, estruturada a partir de meados dos anos 1980 para instrumentalizar a contenção da despesa pública.

Com o PAC o orçamento assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do investimento em infraestrutura. As mudanças implantadas na gestão orçamentária foram feitas para dar agilidade à execução do orçamento. Essa alteração está correlacionada com a perspectiva de um Estado ativo, que se organiza para fomentar o desenvolvimento.

Referências

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José A. P. A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco A. (Org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo; Fundação Perseu Abramo. 2010. p. 57-110.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgeniya. Innovating government-wide public management practices to implement development policy: the case of “Brazil in Action”. *Public Management Review*, v. 9, n. 1, p. 47-74, 2006.

BIASOTO JR., Geraldo. *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Tese (doutorado) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1995.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento. *Projeto Piloto: Relatório de Progresso nº 1*. Brasília: MPOG, 2005a.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. *Decretos nº 1.923*, de 21 de março de 1997. Brasília: Imprensa Nacional, 1997.

BRASIL. *Decretos nº 2.451*, de 5 de janeiro de 1998. Brasília: Imprensa Nacional, 1998.

BRASIL. *Decretos nº 3.031*, de 20 de abril de 1999. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Brasília: Imprensa Nacional, 1993.

BRASIL. *Lei nº 11.100*, de 25 de janeiro de 2005. Brasília: Imprensa Nacional, 2005b.

BRASIL. *Lei nº 11.451*, de 7 de fevereiro de 2007. Brasília: Imprensa Nacional, 2007b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento. *Brasil em Ação: 1996-1999*. Relatório Final. Brasília: MP, 2000. Brasília: Imprensa Nacional, 2000.

BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento*. Nota à Imprensa. Brasília, 2007a. Disponível em <www.fazenda.gov.br/audio/2008/junho/a040608_pac.pdf>. Acesso em: 29 set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 6, p. 129-149, 1994. Disponível em <www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2012.

CRESWELL, John W. A framework for design. In: CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 2. ed. Londres: Sage, 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2012.

FRANCO, Gustavo H. *Auge e declínio do inflacionismo no Brasil*. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1995-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A experiência gerencial no Brasil em Ação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 55-76, jan./mar. 2001.

GARCIA, Ronaldo C. *A Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Texto para Discussão nº 726. Brasília: Ipea, 2000.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. Process-tracing and historical explanation. In: GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT, 2004. Cap.10.

GUARDIA, Eduardo R. *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente: 1985/1991*. Dissertação (mestrado) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries históricas*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_indice.xls>. Acesso em: 20 abr. 2013.

KANDIR, Antônio. A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 4, dez. 1997.

LASCOUTES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Politiques, 2004.

LOPES, Clarissa. Economia — novo modelo em teste. *Desafios do desenvolvimento*, Brasília, Ano 2, ed. 16, 1º nov. 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Íntegra do discurso de posse. Folha Online. 1º jan. 2007. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>. Acesso em: 22 set. 2013.

MACARINI, José Pedro. *A política econômica do governo Sarney: os Planos Cruzados (1986) e Bresser (1987)*. Texto para Discussão. IE/Unicamp, n. 157, mar. 2009.

NOVELLI, José M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/14.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

NOVELLI, José M. N. As ideias econômicas e o debate no governo Lula. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XV, 2011, Curitiba.

PETERS, B. Guy. Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, jan. 2000.

PETTIGREW, Andrew M. What is a processual analysis? *Scandinavian Journal of Management*, v. 13, n. 4, p. 338-348, 1997.

SALAMON, Lester M. *The tools of government: a guide to the new governance*. Nova York: Oxford University Press, 2002.

SALLUM JR., Brasília. Metamorfoses do Estado no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-55, 2003.

SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social, Revista de Sociologia*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999. Disponível em: <www.revistas.usp.br/ts/article/view/12305/14082>. Acesso em: 25 ago. 2013.

SALLUM JR., Brasília. Transição política e crise de estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 32, p. 133-167, abr. 1994. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100008>. Acesso em: 10 fev. 2013.

WILDAVSKY, Aaron. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (Ed.). *Política × técnica no planejamento*. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Unicef, 1982.

Cilair Rodrigues de Abreu é doutor em administração pública e políticas públicas. É servidor da carreira de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, ocupa atualmente o cargo de diretor de Planejamento e Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: cilair.abreu@planejamento.gov.br.

Leonor Moreira Câmara é doutora em administração e professora adjunta do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: leonor@unb.br.